Atomic Energy Control Board
P.O. Box 1046
Ottawa, Canada
K1P 5S9

Commission de contrôle de l'énergie atomique
C.P. 1046
Ottawa, Canada
K1P 5S9

INFO-0390

REVIEW OF THE NUCLEAR LIABILITY ACT

by

The Interdepartmental Working Group

to the

Atomic Energy Control Board

Published November 1991

Canada

Report

TABLE OF CONTENTS

		Page
A.	BACKGROUND	1
B.	REVIEW OF THE ACT	2
C.	PURPOSE AND OPERATION OF THE ACT	3
D.	QUESTIONS ADDRESSED BY THE INTERDEPARTMENTAL WORKING GROUP	5
	1. Operation of the Act	5
	2. Scope of the Act	5
	3. Calculation of Risk	6
	4. Competition for Insurance Business	6
	5. Self-Insurance	7
	6. Degree of Government Involvement in Providing Coverage Under the Act	7
	7. Normal Emissions	8
	8. Fusion	8
	9. Limit on Liability	8
	10. Inconsistency of French and English Text	9
	11. Nuclear Material	10
	12. Agents of the Crown as Operators	10
	13. Claims Under the Act	11
	13.A Time Limit for Claim	11
	13.B Time Limit for Personal Injuries Claims	12
	13.C Employee Claim	12
	13.D Operator Claim	12
	14. Administration of the Act	13
CONCLUSIONS SUMMARY		13
RECOMMENDATIONS SUMMARY		14

LIST OF FIGURES

FIGURE 1	Insurance Structure as Set Out in the Nuclear Liability Act	16
FIGURE 2	Insurance Structure as Set Out in the Reinsurance Agreement	17

A. BACKGROUND

Since the Second World War, the use of nuclear energy for peaceful purposes has expanded rapidly in many nations. At the same time, there has been concern that nuclear materials have the potential to cause injury and property damage. For this reason, nuclear operators have always been required by national regulatory authorities to exercise special precautions in their operation of their facilities.

However, zero risk is not attainable in the operation of any facilities, including nuclear facilities, and several governments have passed legislation which requires some classes of nuclear facility operators to maintain third party liability insurance. The usual structure of this legislation involves compulsory private sector insurance up to some specified maximum level and government involvement in compensation above this level. This type of legislation seeks to ensure that funds will be available for the compensation of members of the public for loss due to injury or property damage sustained in the event of a nuclear incident at a nuclear installation.

For example, in 1957, the United States Congress passed the Price-Anderson Act which requires operators of nuclear installations to maintain third party liability coverage. In 1960, the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy was adopted in the framework of the Organization for Economic Cooperation and Development and now has 14 contracting parties. The Vienna Convention of 1963 relating to Civil Liability for Nuclear Damage was adopted in the framework of the International Atomic Energy Agency and has been signed by ten countries.

At that time Canada considered it was too remote from Europe to be affected by nuclear incidents occurring there, and none of the European Conventions has been signed or accepted by the Canadian government. However, in an early measure the government undertook to indemnify parties involved with the development of the nuclear industry against damages arising from a nuclear accident. This was done in 1960 through an Order-in-Council (PC-1960-555), with the provision that the indemnity was only for parties whose work was related to the projects of Atomic Energy of Canada Limited.

During the 1960's, other parties such as provincial utilities and universities began to make use of nuclear energy, and it became appropriate to provide a wider third party nuclear liability mechanism in Canada. To this end, federal legislation was drafted which emerged as the Nuclear Liability Act in 1970.

In the Act, the operator of a nuclear installation was made absolutely liable in the event of an accident. This meant that all claims would be channelled to the operator, and component manufacturers could not be held responsible if their products contributed to an accident. In addition, claimants would only have to show damage resulting from an accident and would not have to prove negligence on the part of the operator. In return for the burden placed on the operator, the Act limited his liability to a maximum of $75 million. These features of the Canadian Act were also found in liability legislation adopted in other countries.

Although the Act received Royal Assent in 1970, it was not proclaimed until October 11, 1976. The six-year interval between Royal Assent and Proclamation

occurred because of delays in negotiating the insurance coverage and the wording of the resultant insurance policy form. These negotiation with the insurance industry finally led to the approval of one consortium, the Nuclear Insurance Association of Canada (NIAC), which agreed to act as insurer under the Act and developed, in consultation with the government, a policy form and an administrative structure which were acceptable.

Neither the resultant wording of the policy nor the insurance structure was in exact agreement with the structure originally envisaged under the Act. This was because NIAC initially did not have sufficient underwriting capacity available to provide the full amount of insurance for all installations, and was not willing to insure the full "span of risks" specified in the Act.

In particular, although NIAC covered "bodily injury" it declined to cover "personal injury", a broader definition of injury which covers economic losses. In addition, NIAC would not cover damages resulting from the normal operations of designated nuclear installations. As a result of the discussion of these problems, a compromise was reached which is embodied in the "Reinsurance Agreement" between NIAC and the Minister of Energy, Mines and Resources on behalf of the government of Canada. The Reinsurance Agreement describes the coverage which the government ultimately provides for personal injury which is not bodily injury, for injury or damage resulting from "normal emissions" which are within the limits allowed by the facility licence, and the "supplementary insurance" which is required by the Act.

By January 1, 1979, NIAC had acquired sufficient insurance capacity to begin providing the entire $75,000,000 of coverage specified in the Act, thereby diminishing the government's supplementary insurance, but NIAC has not changed its position on personal injury or on normal operations.

It was suggested by the Minister at the time the Act was proclaimed that it should be examined after five years to determine if any changes would be desirable in light of experience in its administration. In 1982 such a review was begun even though there had not been a claim under the Act.

B. REVIEW OF THE ACT

The review of the Act has progressed in stages. The first stage was conducted by the staff of the Atomic Energy Control Board (AECB) and catalogued previously identified difficulties with the Act. The second stage was a preliminary examination of the Act by an Interdepartmental Working Group (IWG).

The IWG was formed in 1982 at the direction of the President of the AECB. It was instructed to review all matters relating to the administration of, and experience with, the Act and to examine these matters in as much detail as was required to resolve each point raised during the review. The IWG was composed of representatives of the AECB (which administers the Act), the Department of Energy, Mines and Resources, the Department of Finance, the Department of Insurance, the Department of Justice, and the Treasury Board Secretariat.

At the beginning of its examination, the IWG posed a number of questions to be addressed. In addition, a letter inviting comments on the Act was sent to all "operators" of "nuclear installations" and to the private sector insurer. The questions raised and Comments received were taken into account during the drafting of a Consultative Document, which was distributed for comment in 1984 to a wider public of individual citizens and interested groups.

These public comments were carefully considered by the IWG which then consolidated its findings and prepared this report for the President of the AECB.

C. PURPOSE AND OPERATION OF THE ACT

The Act ensures that funds are available from all operators of nuclear facilities to provide financial compensation to third parties for injuries or damages suffered as a result of a "nuclear incident"; at the same time the Act provides protection to the operators by limiting their related liability. The Act limits the total amount payable by the operator in respect of damages arising from a particular nuclear incident to $75,000,000. Larger amounts may be authorized by Parliament. The Act also protects persons other than operators. For example, it protects suppliers of fuel and components used in nuclear reactors by channelling all liability arising from a nuclear incident to the operator, and by barring the operator from suing such other persons in respect of liability arising from a nuclear incident.

The Act alters the normal legal burden of proof for a claimant by establishing that the operator's duty is to secure that no injury or damage to any person or property arises as a result of any of the conditions described in section 3 of the Act. A breach of that duty will, in appropriate circumstances, create a right to make a claim under the Act, thus eliminating the claimant's need to prove negligence to claim for damages. A claimant need prove only that the injury or damage was caused by the nuclear incident for which the operator is liable.

Since the combined effects of sections 3, 4 and 11 of the Act are to make the operator, and only the operator, absolutely liable for personal injury and property damage, payments in respect of such injury and damage should be made relatively quickly and without the need for litigation to establish such things as negligence on the part of the operator.

The Act also determines which operator is responsible for injury or damage occasioned inside Canada as a result of a nuclear incident involving "nuclear material" in transit to or from a nuclear installation in Canada.

Although Canada has no mobile nuclear installations, the Act covers nuclear installations which may be mobile, such as nuclear powered ships.

Where the Governor-in-Council is of the opinion that claims arising as a result of a nuclear incident could exceed $75,000,000 or, under the circumstances, it is in the public interest to provide special measures for compensation, the Governor-in-Council shall, by proclamation, declare that Part 2 of the Act applies and establish a Nuclear Damage Claims Commission. A

Claims Commission is empowered by the Act to hear and determine every claim brought before it for compensation arising out of a nuclear incident, as well as to determine the amount of that claim.

The AECB administers the Act; it designates the nuclear installations that are subject to the Act; it determines, who is the operator of the nuclear installation by issuing a "licence" pursuant to the Atomic Energy Control Act; and it determines the amount of "basic insurance fixed", with the approval of the Treasury Board.

Pursuant to the Act's definition of nuclear installation, a particular facility is designated as a nuclear installation if the nuclear material in it can achieve criticality, i.e., if it can produce a nuclear chain reaction capable of sustaining itself without a source of additional neutrons. This is the reaction that powers nuclear reactors, and thus nuclear reactors are designated without exception. In addition, nuclear material processing plants which contain nuclear material that has the potential to achieve criticality accidentally are also designated. To date, no nuclear waste management or disposal site has been granted a licence which allows such a site to have sufficient nuclear material to require its designation under the Act. The Act defines nuclear material as fissionable material and its products. It specifically excludes such items as medical or industrial radioisotopes, unirradiated natural uranium, and depleted uranium.

Section 15 of the Act contains the requirement for "basic insurance" and supplementary insurance (see Figure I for illustration). The amount of basic insurance reflects the magnitude of the consequences that may occur as the result of a nuclear incident at a nuclear installation that causes major damage. The amount of basic insurance is determined by one of two formulas, taking into account the types of material which may be at the nuclear installation; the population on-site; the population surrounding the nuclear installation; the degree of containment used at the nuclear installation; and in the case of reactors, the rated power of the reactor. The formulae relate only to a number of measurable factors. They give an approximation of the amount of insurance which may be required by the operator. The amount of supplementary insurance is the difference, if any, between the $75,000,000 maximum set out by the Act and the amount of "basic insurance prescribed".

The Reinsurance Agreement divides the insurance required by the Act into two parts: "Coverage A" and "Coverage B" which cover different risk packages, but which together account for the full span of risks set out by the Act. Coverage A includes only those risks specifically accepted by the private insurer, i.e., bodily injury and property damage arising from a nuclear incident, and excluding other personal injury and damages arising from normal emissions. Coverage B includes all risks encompassed by the Act except those included in Coverage A (including injury that is personal but not bodily, and damages arising from normal emissions). Each part has basic and supplementary insurance components. The basic insurance prescribed is provided by the private sector insurer. The government provides "reinsurance" to cover the supplementary insurance portions that the operator is required to maintain against the full $75,000,000 of liability imposed by the Act. Figure 2 provides diagrammatic representation of how the total coverage is provided by the government and the private insurer.

D. QUESTIONS ADDRESSED BY THE INTERDEPARTMENTAL WORKING GROUP

The following questions were considered during the examination of the Act by the Interdepartmental Working Group. It should be noted that the comments received following distribution of the Consultative Document did not raise any questions which had not been posed by the IWG. The IWG's response or findings to each question are given below and they include consideration of the comments received in response to the Consultative Document.

1. Operation of the Act

Is the Act still necessary?

The IWG believes that the functions served by the Act are still necessary. These functions currently relate only to a nuclear incident as defined by the Act and include: providing a limit on the operator's liability; channelling all liability for compensation of third parties to the operator; making the operator, negligent or not, absolutely liable for damages and injuries caused by his nuclear installation; barring the liable operator from suing others, including those who supplied material to the nuclear installation; establishing reciprocity with the United States; providing an insurance structure which ensures the operator will have a prescribed amount of funds to pay compensation; and providing for the establishment of a Claims Commission.

These functions protect both the public and the industry since they make it easier for injured parties to make claims, guarantee that funds will be available to compensate injured parties up to the limits provided by the Act, and provide a measure of stability and security to the nuclear industry and its suppliers.

When the Act was passed it was not foreseen that the government would have to adopt the role of insurer (e.g. Coverage B). However, the Act has served its purpose adequately although not precisely in the manner that was originally intended.

The IWG believes that the Act is still necessary.

2. Scope of the Act

Is the scope of the Act appropriate?

The IWG believes that the scope of the Act is conceptually sound and it is still appropriate.

The IWG recommends that the basic concepts of the Act should be retained. These include absolute but limited liability of the operator, and the definitions of nuclear installation, nuclear material, nuclear incident, basic and supplementary insurance, approved insurer and Nuclear Damage Claims Commission.

The IWG also recommends that the intent of the Act should be defined in a preamble which would include assurance of financial protection to third parties for injuries and damages caused by a nuclear incident, and a definition of the liability of nuclear installation operators in the event of a nuclear incident.

3. Calculation of Risk

The Act requires operators to maintain insurance against a risk. Has this risk been quantified?

Due to the lack of valid statistical claims data, the risk can only be very roughly estimated. Unlike home and automobile insurance, there has been no experience with the frequency and magnitude of claims to be expected under the Act. There have been a few studies of the projected probability of various nuclear accidents and the projected consequences of such events. They show that the risks of reactor accidents are very low. There have been only two significant nuclear power reactor accidents, Three Mile Island and Chernobyl. The safety record of the nuclear industry is such that it is unlikely in the foreseeable future that enough empirical data in nuclear accidents will be accumulated to substantiate the conclusions of theoretical accident studies.

During the IWG's deliberations, five Canadian experts in nuclear safety were asked whether, in their opinion, the risks of a nuclear accident in 1987 were more or less than in 1976 when the Act was proclaimed. Their general conclusions were that such accidents had either the same or lower risk in 1987 than in 1976. However, the risks were not quantified.

Although some progress has been made recently in quantifying the risks of nuclear accidents the IWG believes that the state of the art has not yet progressed to a point where risk estimates can be used as a reliable factor in assessing insurance levels or premiums.

4. Competition for Insurance Business

Should there be more than one "approved insurer" under the Act, to provide competition for the insurance premium revenue?

The present insurer, NIAC, is a consortium of over sixty insurance companies and three foreign nuclear insurance pools which use the pooling method to share both the underwriting of the risk and the premium income. Most insurance companies interested in underwriting nuclear-related insurance are already included in one of these pools.

Given the failure to date in obtaining even one insurer to provide complete coverage under the Act, and given the small nuclear insurance market, little would be gained by encouraging competition between approved insurers, assuming that the Act remains substantially in its present form. In return for being the sole approved insurer, the insurer is required to provide insurance to all operators; and he cannot refuse to insure any nuclear installations (except mobile nuclear

installations) that are required by the Act to maintain insurance, as set out in subparagraph 1(2)(a) of the Reinsurance Agreement.

There may be some advantage in having additional insurers under the Act, and the IWG recommends that the possibility for a more competitive environment for providing insurance coverage should be the subject of further study. (see 6. below)

5. Self-Insurance

Should operators be allowed to self-insure against the liability imposed by the Act?

The self-insurance option would probably be feasible only for very large entities. At present, the largest, insured operator (Ontario Hydro) accounts for 65% of the market (amount insured $300,000,000 of the total of $460,500,000 covered by the Coverage A basic insurance portions of all policies) and would be the major candidate for self-insurance. Assuming the Act remains substantially in its present form, if public utilities were to self-insure, the present insurer might withdraw from writing policies under the Act because the remaining market would be too small to be attractive. This might leave some small operators without coverage. As a result, small operators might be unable to guarantee sufficient funds to ensure compensation to injured persons for damages arising from a nuclear incident for which the operator is liable.

Although there are some disadvantages, the IWG recommends that self-insurance by operators should be the subject of further study. (see 6 below)

6. Degree of Government Involvement in Providing Coverage Under the Act

Should the government be as involved as it is at present in providing coverage under the Act?

Compensation to be paid in the event of a nuclear incident can be divided into three significant parts: Coverage A and Coverage B insurance (to a combined total of $75,000,000); and compensation in excess of $75,000,000, which may be authorized by Parliament.

It was the intent of the Act that all the basic insurance up to $75,000,000 would be provided by the private sector insurer, and the supplementary insurance would be provided by the government. It was not foreseen that there would be a need to create Coverage B, nor that it would be necessary for the government to provide this coverage. In summary, the government is providing more insurance coverage under the Act than it had originally intended.

The IWG feels that the present arrangement is not satisfactory and recommends a study to see whether it is possible to reduce government involvement, and to charge appropriate premiums for the reinsurance coverage provided by the federal government.

N.B. The recommendations for studies made in items 4, 5 and 6 are addressed in a brief received from Ontario Hydro after the main work of the IWG had been completed. The contents of this brief could provide a useful starting point for these studies.

It should also be noted that these three studies refer to the insurance and re-insurance agreements, and not to the Act. The studies should not delay amendments to the Act.

7. Normal Emissions

Should normal emissions (within AECB guidelines) from a nuclear reactor constitute a nuclear incident as set out in the Act?

If it could be proven that such normal emissions caused damage to property or personal injury and therefore breached the operator's duty under section 3 to prevent such injury and damage, there would be a nuclear incident for the purposes of the Act. This risk is specifically excluded from the coverage now provided by the private sector insurer and is re-insured by the government.

The IWG recommends that the provision in the Act regarding its applicability to normal emissions should not be changed, but that the level of premium charged by the government should be investigated under (6) above.

8. Fusion

Should the Act cover fusion and other advanced nuclear energy production systems?

It is unlikely that nuclear energy production systems without fission components will become operative in Canada in the near future. It is the recommendation of the IWG that the present scope of the Act should not be changed in this respect. However, the issue should be re-examined when such technologies are imminent and the risks involved are better understood.

9. Limit on Liability

Should the $75,000,000 limit on insurance be altered?

There has been no nuclear incident in Canada since the Act was proclaimed. The amount of $75,000,000 was chosen originally as the best estimate of the cost of compensation for the consequences of a design basis accident. Furthermore, Parliament may authorize additional funds for payment of claims if they should exceed $75,000,000. Therefore, the $75,000,000 figure is not a cap on compensation to be paid, but rather is a demarcation point separating monies which to be paid by private insurance and monies which may be paid by the government. The total compensation will be decided by Parliament.

When examining the amount chosen as the demarcation point, it should be noted that inflation has eroded the worth of the dollar since 1970 when the Act was passed; the Consumer Price Index (one measure of inflation) has nearly quadrupled since then. There is the example of the United States which recently passed legislation requiring the operator of each commercial power reactor to maintain insurance of $160 million U.S. In addition, each reactor operator was made responsible for a maximum retrospective premium of $63 million per reactor per accident, payable in annual increments no larger than $10 million per reactor. There were 110 licensed reactors in the USA as of August 20, 1988, so the maximum available as compensation from a single power reactor accident was $7.09 billion.

Other countries have also increased their levels of insurance recently, but not to the same extent as the USA. For example, Sweden increased the liability of its reactor operators to $130 million US from $81 million US, and Japan legislated an increase from $80 million US to $240 million US.

The movement by a number of countries toward the use of figures considerably larger than the $75,000,000 set out in the Canadian Act, and the effects of inflation on the value of the dollar over the relevant period, are arguments for raising the present limit, and for raising the basic insurance prescribed for nuclear installations. However, favourable experience in Canada in the operation of nuclear installations and the potential for Parliament to authorize compensation in excess of $75,000,000 are counter-arguments to raising the present limit. Furthermore, the United Kingdom, a signatory of the Paris and Vienna Conventions, requires operators to maintain only the equivalent of about $38,400,000 Canadian, while its Parliament is responsible for the remainder of funds to be paid, up to the Paris Convention limit (currently 300 million SDRs). This is not unlike the Canadian situation where the operator is required to maintain $75,000,000 in insurance and Parliament may authorize further funds for compensation.

The IWG has noted the arguments against increasing the present insured limit, of $75 million, but believes that Canada should follow the example of most other countries and increase the current limit.

The IWG recommends that the limit of an operator's liability under the Act should be increased from $75 million for each nuclear installation to a figure commensurate with inflation since 1970 (about $279 million in 1989) and indexed, and that the matter of an appropriate limit for an operator's liability under the Act should be studied further.

10. Inconsistency of French and English Text

The term 'personal injury' and the term 'blessures corporelles' which appears in the French text are not strictly synonymous. 'Personal injury' is interpreted as being broader than 'blessures corporelles'. Should not this be changed?

Although other jurisdictions retain the narrower term in their legislation, the opinion of the IWG is that the French text should be changed to be congruent with the English in this area.

11. Nuclear Material

Should the definition of nuclear material be expanded to include substances associated with other nuclear operations?

The major purposes of the Act are to limit the liability of operators and suppliers and to provide compensation in the event of a nuclear incident. A nuclear incident as defined in the Act, requires criticality conditions at some time. Heavy water plants, particle accelerators, and other nuclear facilities can not attain criticality. Conventional insurance is more appropriate to cover risks from these other facilities on an individual basis. The IWG recommends that the definition of nuclear material should not be expanded so as to bring other nuclear facilities within the scope of the Act.

12. Agents of the Crown as Operators

Why are some Atomic Energy of Canada Limited (AECL) sites exempted from insurance coverage under the Act while other AECL-owned properties (e.g., NPD, Douglas Point generating stations) were insured?

AECL is an agent of the Crown. The effect of section 33 of the Act is that where the Crown in right of Canada or its agent is the operator of a nuclear installation, it is exempt from the provisions of section 15 of the Act which requires an operator to maintain insurance against the liability imposed upon the operator by the Act. While AECL owned the NPD and Douglas Point reactors, it did not operate them (both reactors are now being decommissioned). Ontario Hydro operated these reactors, and therefore it was required to maintain insurance against its liability as operator under the Act. AECL both owns and operates nuclear installations at Pinawa, Manitoba, and at Chalk River and Kanata, Ontario, but does not have to maintain insurance in respect of these sites. However, except for sections 15 and 20, other aspects of the Act apply to these installations.

Why did Eldorado Resources Limited, a Crown corporation, maintain insurance under the Act for its refinery at Port Hope, Ontario?

Eldorado Resources Limited was not required to maintain insurance under the Act. However, it was not precluded from doing so. While the company acknowledged the immunity provided to a federal crown corporation by the Act, insofar as it related to insurance, it purchased the insurance for reasons of corporate policy. Now that Eldorado has merged with SMDC to form Cameco its purchase of insurance is no longer optional.

The IWG recommends that federal crown agencies should continue to be exempt from the requirement to maintain insurance against the liability imposed upon them by the Act.

13. Claims Under the Act

Who may claim compensation under the Act?

Any person who has suffered personal injury or property damage in Canada as a result of a nuclear incident that occurs in Canada may claim compensation under the Act. Furthermore, Canada has declared the United States to be a reciprocating country under the Act and therefore every person who suffers injury or damage in the United State as a result of a nuclear incident occurring in Canada may also claim compensation under the Act. Canadians may also claim under the American Price-Anderson Act for injuries or damages occasioned in Canada by an "extraordinary nuclear occurrence" in the United States.

13.A Time Limit for Claim

How much time do injured parties or their estates have to initiate a claim under the Act?

The Act provides several time limitations on the bringing of actions. No person may bring an action for injury or property damage more than three years after the earliest date upon which the person had knowledge or ought reasonably to have had knowledge of the injury or damage. In the case of a claim for loss of life it may not be brought more than three years after the death of the person. Where conclusive evidence of the death of the person is not available, the claim may not be brought more than three years after a court order is made presuming the person to be dead. However, in no case may a claim be made more than ten years from the date the 'cause of action' arose.

The point in time at which the absolute ten-year limit begins to run depends on the meaning of 'cause of action'. On, the basis of the distinction that appears to be made in the wording of section 13 of the Act between the time when a cause of action arose and the time when a person knew or ought to have known of the injury or damage, and further, in light of the jurisprudence concerning the meaning of 'cause of action' in the context of limitation statutes, it would appear that in respect of a personal injury resulting from a nuclear incident the cause of action would arise once damage occurs, whether or not there was, or should have been, any knowledge of it. In respect of property damage, the same interpretation of the distinction made in section 13 could be given, namely that the cause of action arises once any damage occurs. This interpretation with respect to when a cause of action arises for property damage under the Act is at variance with the jurisprudence concerning other limitation statutes which hold that in the case of property damage, a cause of action arises only when there was, or should have been, knowledge of the damage.

It is the interpretation of the IWG that there is an absolute limit of ten years from the time that the damage or injury occurred, and a limit of three years from the time a person knew or ought to have known of the injury or damage, for the initiation of a claim under the Act.

13.B Time Limit for Personal Injuries Claims

Given that cancer may become evident only after more than 10 years after exposure to radiation, should not the Act allow a longer period for the initiation of claims?

The IWG feels that damage or injury arising in the long term from the use of nuclear material should be treated in the same manner as short term damage or injury. It is known from medical evidence that cancers resulting from radiation can take up to 30 years to appear. The IWG recommends that the absolute limit on the commencement of an action under the Act should be increased to 30 years, from the present 10 years, from the date of the occurrence giving rise to the action.

The IWG rejects the argument that there should be no time limitations under the Act. Such a concept would leave an insurer liable to claims for damages under the Act for an indefinite period. The IWG is of the opinion that a 30 year period of limitation is fair to both claimant and operator.

13.C Employee Claim

Can an employee of an operator claim for property damage or personal injury suffered from a nuclear incident at his place of employment?

The IWG is of the opinion that an employee is an other person to whom a duty is owed by an operator under Section 3 of the Act; therefore, he may make a claim under the Act.

If an employee's property was not something that was for use in connection with the nuclear installation, there would not be a bar to an employee claiming damages under the Act for property lost or damaged (see subsection 9(1)). For example, an employee could claim for damages to his car parked in the facility's parking lot.

With respect to personal injury should an employee be able to proceed with a claim under workers' compensation legislation?

This question arose because section 12 of the Act provides that nothing in the Act is to be construed as limiting or restricting the rights of any person under other health or insurance schemes. An employee may therefore make a claim under worker's compensation as well as under the Act.

The IWG recommends that the Act should be amended to make it clear that the employees of an operator of a nuclear installation may not make a claim under the Act if they are entitled to make a claim under workers' compensation legislation.

13.D Operator Claim

Can an operator claim for damage to his own off-site property resulting from a nuclear incident at his installation?

Section 3 of the Act imposes a duty upon the operator in relation to any other person, and section 4 establishes liability based upon a breach of this duty. These two sections create a third party liability system. Furthermore, Coverage A only covers sums which the insured becomes legally obligated to pay. An operator is not legally obligated to pay for damage to his own property. However, there is nothing that prevents an operator from claiming for damages resulting from an incident for which another operator is liable.

14. Administration of the Act

The present wording of section 20 of the Act does not require the government to demand payment from the operator for sums owing to the Crown as a result of compensation paid by the Claims Commission to claimants. Is this acceptable?

This provision is not in keeping with the government's stated policies of financial responsibility, accountability and control. The IWG recommends that the Act should be amended to allow the government to demand payment from the operator to the full extent of the operator's liability for all amounts paid by the Crown.

The Act makes no provision for charging interest on amounts owed to the Crown by an operator. Is this reasonable?

The government has adopted a policy of paying interest on its outstanding obligations to suppliers. Hence, it would seem reasonable that the Act should have provisions for calculating and collecting interest on amounts owing to government by operators. A 60-day period of grace, with interest charged at the prime rate on amounts outstanding thereafter, might be appropriate.

The IWG recommends that the Act should be amended to provide that interest be charged on amounts due and owing to the Crown by the operator.

CONCLUSIONS SUMMARY

1. Since its proclamation in 1976, the Nuclear Liability Act has served its purpose adequately but not precisely in the manner that was originally intended (especially Coverage B).

2. The Act is conceptually sound and its purpose and scope are still appropriate.

3. The Nuclear Liability Act should be amended as detailed in the following "RECOMMENDATIONS".

RECOMMENDATIONS SUMMARY

1. The basic concepts of the Act should be retained unchanged. These include absolute but limited liability of the operator, and the definitions of nuclear installation, nuclear material, nuclear incident,basic and supplementary insurance, approved insurer, and Nuclear Damage Claims Commission.

2. The intent of the Act should be defined in a preamble such as: "... to assure financial protection to third parties for injuries and damages caused by a nuclear incident and to define the liability of nuclear installation operators in the event of a nuclear incident...."

3. The scope of the Act should be retained.

4. The limit of an operator's liability under the Act should be increased from $75 million for each nuclear installation to a figure commensurate with inflation since 1970 ($279 millions in 1989) and indexed.

5. The absolute limit on the commencement of an action under the Act should be increased to 30 years, from the present 10 years, from the date of the occurrence giving rise to the action.

6. Federal crown agencies should continue to be exempt from the requirement to maintain insurance against the liability imposed upon them by the Act.

7. The Act should be amended to allow the Minister to demand payment from the operator within a reasonable time to the full extent of the operator's liability for all amounts paid by the Crown.

8. The Act should be amended to provide that interest be charged on amounts due and owing to the Crown by operators.

9. The definition of "blessures corporelles" in the French text of the Act should be amended to be congruent with "personal injury" in the English text.

10. The Act should be amended to make it clear that the employees of an operator of a nuclear installation may not make a claim for personal injury under the Act if they are entitled to make a claim under workers' compensation legislation.

11. Studies should be undertaken to investigate the following aspects of nuclear liability, their feasibility and implementative mechanisms as well as their interaction:

    (a) a more competitive environment for providing the insurance coverage under the Act;

    (b) self-insurance by operators;

(c) reduction of governmental involvement including the charging of appropriate premiums for the reinsurance coverage provided by the federal government; and

(d) an appropriate limit for an operator's liability under the Act.

None of the studies in recommendation 11 should delay the implementation of recommendations 1-10.

FIGURE 1

Insurance Structure as Set Out in the Nuclear Liability Act

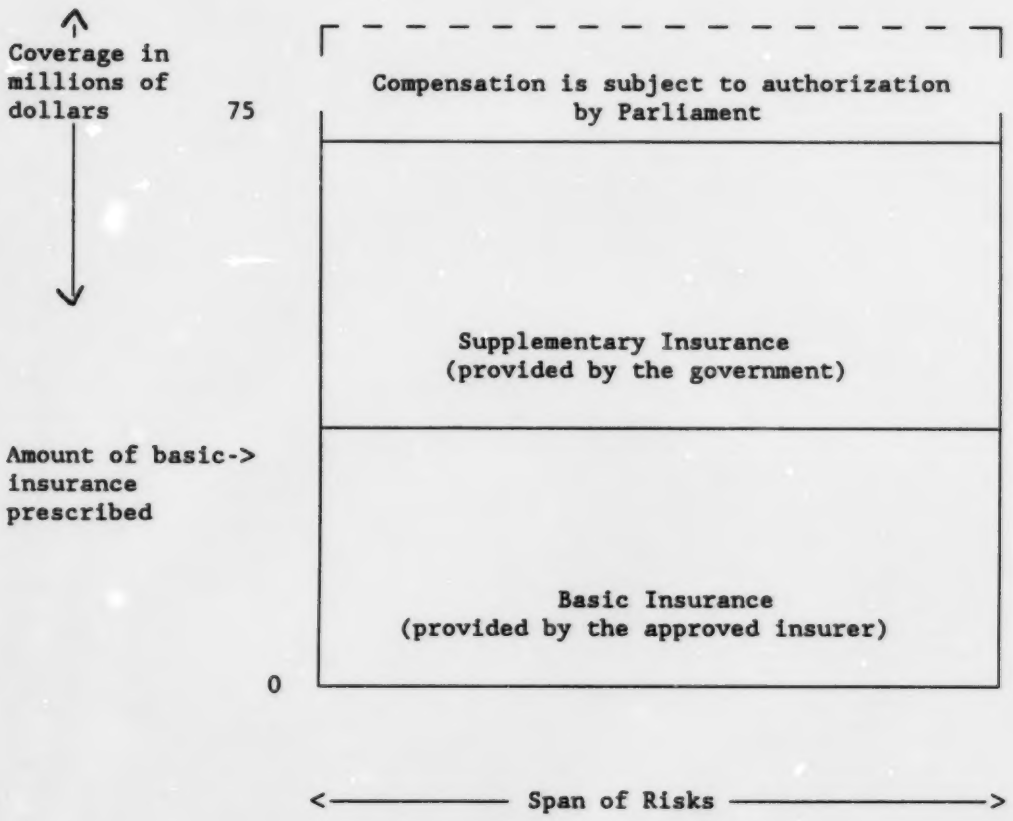
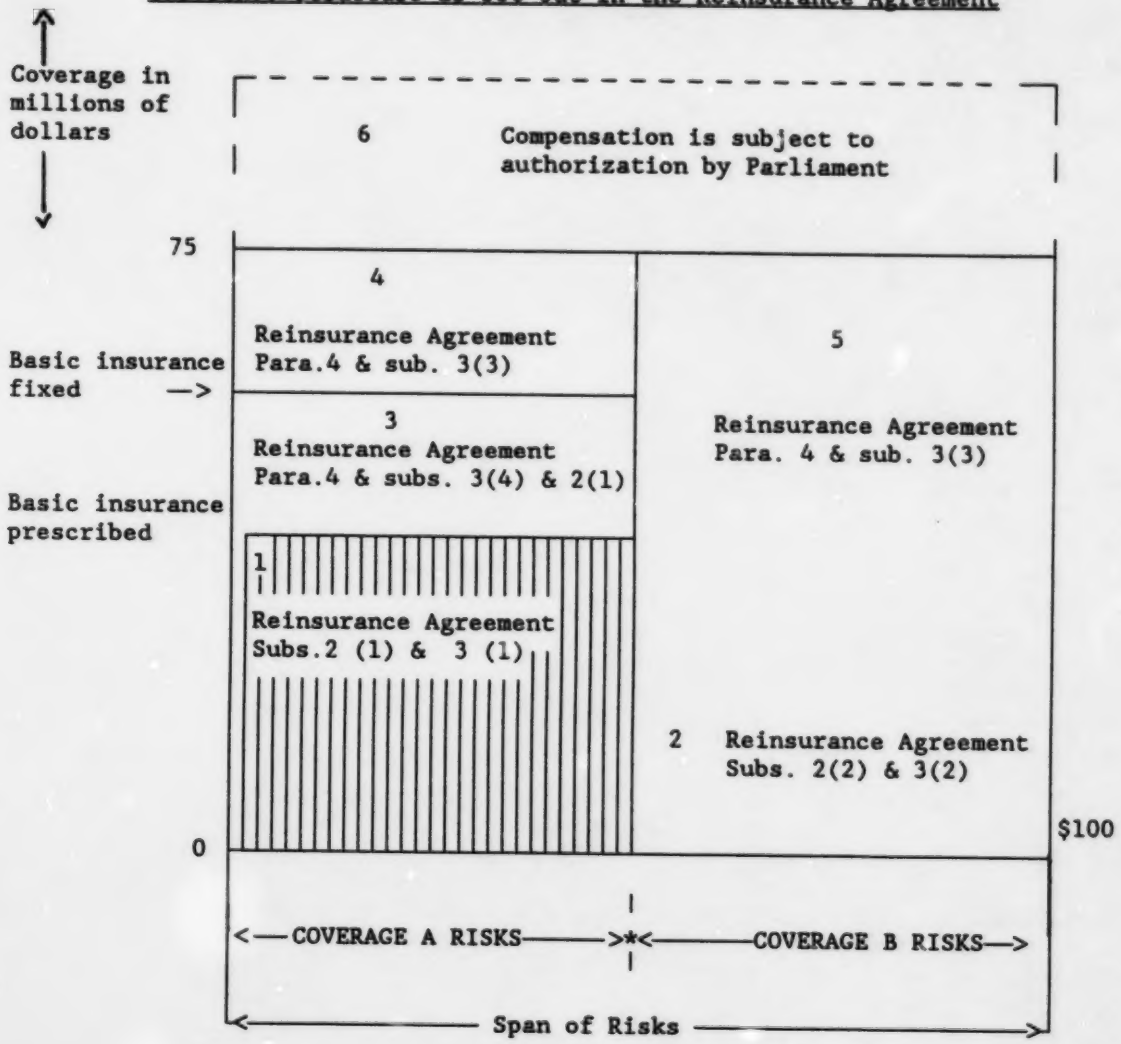

Coverage in millions of dollars
75
Compensation is subject to authorization by Parliament
Supplementary Insurance (provided by the government)
Amount of basic-> insurance prescribed
Basic Insurance (provided by the approved insurer)
0
<——— Span of Risks ———>

FIGURE 2

Insurance Structure as Set Out in the Reinsurance Agreement



1) Coverage A risks include bodily injury and property damage specified in the insurer's policy form which excludes damages caused by normal emissions.

2) Coverage B risks comprise all risks under the Act except Coverage A risks.

3) Coverage for shaded areas is provided by the private sector insurer. Reinsurance for unshaded areas (except 6) is provided by the government.

4) Area 3 disappeared in 1979 when the insurer became able to provide $75,000,000 of coverage.

Figure 2
Insurance Structure as Set Out in the Reinsurance Agreement
Notes on Figure 2

Area 1 is that part of Coverage A basic insurance which is provided by the private sector insurer for a premium determined by the insurer. The amount of 'basic insurance prescribed' is limited to the lesser of the amount fixed by the AECB with the approval of the Treasury Board, and the insurer's "available capacity". (See Reinsurance Agreement subparagraphs 2 (1) and 3(1).)

Area 2 is the Coverage B basic insurance, which is provided by the private sector insurer. The amount of Coverage B basic insurance is a token $100, which fulfils the requirement for basic insurance in section 15 of the Act. No specific premium is charged for this insurance. (See Reinsurance Agreement subparagraphs 2(2) and 3(2).)

All other areas in Figure 2 are covered by reinsurance provided by the federal government, as set out below.

Area 3 is that part of Coverage A, below the 'basic insurance fixed' which is in excess of the private sector insurer's 'available capacity'. This coverage is reinsured by the government at the premium rates which would be charged by the private sector insurer if it had sufficient available capacity to provide the coverage. It has not been necessary for the government to provide this coverage since January 12, 1979. (See Reinsurance Agreement paragraph 4 and subparagraphs 3(4) and 2(i).)

Area 4 is Coverage A supplementary insurance, being the difference, if any, between the amount of 'basic insurance fixed' by the Atomic Energy Control Board with the approval of the Treasury Board, and $75,000,000 limit (see Reinsurance Agreement paragraph 4 and subparagraph 3 (3).)

Area 5 is Coverage B supplementary insurance, in the amount of $74,999,900, being the difference between the Act's $75,000,000 limit (see section 32) and the token $100 of 'basic insurance prescribed' under Coverage B.

The government reinsures the coverage represented by Areas 4 and 5 for a nominal fee of $100 per nuclear installation per year. Since 1979, total government premium revenue has averaged less than $1,500 per year.

Area 6 is damages beyond $75,000,000. No insurance coverage is required, and none is in place, for payment of damages in excess of the limit set in the Act. Compensation in excess of $75,000,000 would depend on Parliament authorizing additional funds.

In the event of a nuclear incident, the government's financial exposure for any subsequent nuclear incident will increase, as any payment made under the Coverage A basic insurance (provided by the private sector) reduces the coverage provided by the private sector and increases the government's reinsurance by the amount of the payments already made. For example, if a nuclear incident were to result in $25,000,000 in payments under Coverage A, the private sector insurer's available capacity collectively for all nuclear

installations would be reduced by that amount. The government would then be required to provide reinsurance of $25,000,000 to restore the total coverage to $75,000,000 as required by the Act. If a nuclear incident should exhaust the Coverage A basic insurance, the government would be required to provide all coverage and related compensation for any subsequent nuclear incidents under the Act. The premium structure for Coverage A basic insurance is determined by NIAC.

Each year all premiums are collected by NIAC for the entire coverage under the Act and it remits to the government its share for Coverage B risks. The government's share is less than 1% of all the premium,q collected by NIAC for policies under the Act.

Atomic Energy Control Board
P.O. Box 1046
Ottawa, Canada
K1P 5S9

Commission de contrôle de l'énergie atomique
C.P. 1046
Ottawa, Canada
K1P 5S9

INFO-0390

EXAMEN DE LA LOI SUR LA RESPONSABILITÉ NUCLÉAIRE

par

Le Groupe de travail interministériel

présenté à la

Commission de contrôle de l'énergie atomique

Publié : november 1991

Canada

Report

TABLE DES MATIÈRES

		Page
A.	HISTORIQUE	1
B.	EXAMEN DE LA LOI	2
C.	OBJET ET FONCTIONNEMENT DE LA LOI	3
D.	QUESTIONS EXAMINÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL	5
	1. Fonctionnement de la Loi	5
	2. Domaine d'application de la Loi	6
	3. Calcul des risques	6
	4. Concurrence parmi les assureurs	7
	5. Auto-assurance	7
	6. Degré de participation du gouvernement à l'assurance prévue par la Loi	8
	7. Émissions normales	8
	8. Fusion	9
	9. Limite de la responsabilité	9
	10. Incompatibilité des versions français et anglais	10
	11. Substances nucléaires	10
	12. Exploitants mandataires de la Couronne	11
	13. Réclamations présentées en conformité avec la Loi	11
	13.A Délai pour présenter une réclamation	12
	13.B Délai pour les réclamations pour préjudice personnel	13
	13.C Réclamations de l'employé	13
	13.D Réclamations des exploitants	14
	14. Application de la Loi	14
RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS		15
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS		15

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1	Structure de l'assurance établie par la Loi sur la responsabilité nucléaire	17
FIGURE 2	Structure de l'assurance établie par l'Accord de réassurance	18

A. HISTORIQUE

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques a pris une expansion rapide dans de nombreux pays. Durant la même période, des inquiétudes ont été exprimées parce que les matières nucléaires peuvent causer des blessures et des dommages matériels. Pour cette raison, les organismes nationaux de réglementation ont exigé des exploitants des installations nucléaires qu'ils prennent des précautions spéciales pour exploiter leur installation.

Cependant, il est impossible d'éliminer entièrement le risque dans l'exploitation de toute installation, y compris les installations nucléaires. Aussi, plusieurs gouvernements ont adopté des lois exigeant que certaines catégories d'exploitants d'installations nucléaires prennent une assurance de responsabilité civile. L'économie habituelle de cette législation suppose un montant d'assurance obligatoire souscrit dans le secteur privé jusqu'à un maximum prévu et une participation gouvernementale sous forme d'indemnités lorsque ce maximum est atteint. Ce type de législation vise à s'assurer que les fonds nécessaires seront disponibles pour indemniser le public du préjudice résultant de blessures ou de dommages matériels subis par suite d'un accident survenu à une installation nucléaire.

Par exemple, le Congrès des États-Unis a adopté en 1957 la Price Anderson Act, selon laquelle les exploitants des installations nucléaires sont tenus de souscrire une assurance de responsabilité civile. En 1960, la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire à été adoptée dans le contexte de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques. Il y a actuellement 14 pays qui y adhèrent. La Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, que dix pays ont signée, a été adoptée dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

À ce moment-là, le Canada estimait qu'il était trop loin de l'Europe pour être touché par les accidents nucléaires qui s'y produiraient. Aussi, le gouvernement canadien n'avait ni accepté ni signé aucune des conventions européennes. Cependant, il s'était engagé dans un premier temps à indemniser les parties qui participaient à l'expansion de l'industrie nucléaire des dommages résultant des accidents nucléaires. Cette mesure a été prise en 1960 par un décret (PC-1960-555), lequel prévoyait que des indemnités n'étaient accordées qu'à ceux dont le travail était lié aux installations de l'Énergie atomique du Canada limitée.

Durant les années 60, d'autres organismes, comme les universités et les services publics provinciaux, ont commencé à recourir à l'énergie nucléaire. Il a alors semblé approprié de se doter d'un meilleur mécanisme de responsabilité civile au Canada. À cette fin, un projet de loi fédérale a été rédigé, lequel est devenu en 1970 la Loi sur la responsabilité nucléaire.

Conformément à cette Loi, l'exploitant de l'installation nucléaire a une responsabilité absolue en cas d'accident, ce qui signifie que toutes les réclamations lui seront transmises. En revanche, les fabricants des composants ne peuvent être tenus responsables si leurs produits ont contribué à un accident. En outre, les réclamants ont seulement à démontrer les dommages subis par suite de l'accident sans devoir prouver la négligence de

l'exploitant. Pour compenser le fardeau placé sur l'exploitant, la Loi a limité la responsabilité de celui-ci à 75 millions de dollars. Ces caractéristiques de la Loi canadienne sont contenues dans les lois sur la responsabilité d'autres pays.

Bien que la Loi ait reçu la sanction royale en 1970, elle n'a pas été proclamée avant le 11 octobre 1976. Il y a eu six ans d'intervalle entre la sanction royale et la proclamation parce que la négociation du montant d'assurance et le libellé de la police d'assurance ont entraîné des retards. Ces négociations tenues avec l'industrie de l'assurance ont abouti à l'approbation d'un consortium, la Nuclear Insurance Association of Canada (NIAC), qui a accepté de faire fonction d'assureur aux termes de la Loi et de créer, en consultation avec le gouvernement, une police et une structure administrative qui soient acceptables.

Ni le libellé de la police ni la structure de l'assurance ne convenait parfaitement à la structure initialement envisagée dans la Loi, parce que la NIAC ne pouvait pas au départ fournir le montant total d'assurance pour toutes les installations et qu'elle n'était pas disposée à assurer toute la «gamme de risques» précisée dans la Loi.

En particulier, même si la NIAC assurait les «blessures corporelles», elle a refusé d'assurer le «préjudice personnel», une définition plus large de préjudice qui incluait les pertes financières. En outre, la NIAC refusait d'assurer les dommages résultant de l'exploitation normale des installations nucléaires désignées. La discussion de ces problèmes a abouti à un compromis qui est précisé dans «l'Accord de réassurance» conclu entre la NIAC et le ministre de l'Énergie, des Mines et Ressources au nom du gouvernement du Canada. L'Accord de réassurance décrit l'assurance que fournit en définitive le gouvernement pour le préjudice personnel, lequel n'inclut pas les blessures corporelles, pour les blessures et les dommages causés par les «émissions normales» qui demeurent dans les limites qu'autorise le permis de l'installation, ainsi que «l'assurance supplémentaire» qu'exige la Loi.

Le 1er janvier 1979, la NIAC était devenue capable d'assurer les 75 000 000 $ prévus par la Loi, diminuant ainsi l'assurance supplémentaire de la part du gouvernement, mais elle n'avait pas modifié sa position quant au préjudice personnel et à l'exploitation normale.

Lorsque la Loi a été proclamée, le Ministre a déclaré qu'elle devrait être examinée après cinq ans pour déterminer s'il était souhaitable d'y apporter des modifications, compte tenu de l'expérience acquise de son application. En 1982, cet examen a commencé, même si aucune réclamation n'avait été présentée en conformité avec cette Loi.

B. EXAMEN DE LA LOI

L'examen de la Loi s'est fait par étapes. La première étape a été effectuée par le personnel de la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) et elle a permis de répertorier les problèmes déjà identifiés que pose la Loi.

La deuxième étape a été un examen préliminaire de la Loi par le Groupe de travail interministériel (GTI).

Le GTI a été mis sur pied en 1982 à la demande du président de la CCEA. Il avait pour mandat d'examiner toutes les questions liées à l'administration et à l'expérience acquise de la Loi, et ce suffisamment en détail pour résoudre tous les problèmes soulevés durant l'examen. Le GTI était composé de représentants de la CCEA (qui administre la Loi), du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, du ministère des Finances, du département des Assurances, du ministère de la Justice et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Au début de son examen, le GTI a soulevé plusieurs questions à traiter. De plus, une lettre pour solliciter des commentaires sur la Loi a été adressée à tous les «exploitants» d'«installations nucléaires» et à l'assureur du secteur privé. Il a été tenu compte des questions posées et des commentaires formulés au moment de rédiger un Document de consultation à ce sujet, lequel a été diffusé pour commentaires en 1984 à un plus grand nombre de citoyens et de groupes intéressés.

Le GTI a étudié soigneusement ces commentaires du public et il a ensuite rédigé le présent rapport à l'intention du président de la CCEA.

C. OBJET ET FONCTIONNEMENT DE LA LOI

La loi vise à s'assurer que les fonds sont disponibles de la part de tous les exploitants des installations nucléaires pour indemniser les tiers des blessures et dommages résultant d'un «accident nucléaire». Par ailleurs, la Loi offre une protection aux exploitants en limitant leur responsabilité à cet égard. Elle limite à 75 millions de dollars le montant total que doit payer l'exploitant pour les dommages résultant d'un accident nucléaire. Le Parlement peut autoriser des montants plus élevés. La Loi protège aussi d'autres personnes que les exploitants. Par exemple, elle protège les fournisseurs de combustibles et de composantes utilisés dans les réacteurs nucléaires en attribuant aux exploitants des installations nucléaires la responsabilité totale des accidents nucléaires et en les empêchant d'intenter des poursuites judiciaires contre toute autre personne relativement à sa responsabilité à l'égard d'un accident nucléaire.

La Loi modifie le fardeau normal de la preuve en établissant que l'exploitant a l'obligation de s'assurer qu'il ne résulte aucune blessure personnelle ou aucun dommage matériel des conditions précisées à l'article 3 de la Loi. Dans les circonstances appropriées, un manquement à cette obligation conférera le droit de présenter une réclamation en conformité avec la Loi, ce qui dispense le réclamant de devoir prouver la négligence pour pouvoir réclamer des dommages-intérêts. Il lui suffit d'établir que le préjudice et les dommages résultent de l'accident nucléaire dont l'exploitant est responsable.

Puisque l'effet combiné des articles 3, 4 et 11 de la Loi attribue à l'exploitant, et seulement à ce dernier, la responsabilité absolue des blessures personnelles et des dommages matériels, les indemnités pour ceux-ci

doivent être versées assez rapidement et sans le besoin d'intenter des poursuites judiciaires pour établir, par exemple, la négligence de l'exploitant.

La Loi détermine aussi quel exploitant est responsable du préjudice ou du dommage subis au Canada par suite d'un accident nucléaire lié à une «substance nucléaire» en cours de transport à destination ou en provenance d'une installation nucléaire au Canada.

Bien qu'il n'existe aucune installation nucléaire mobile au Canada, la Loi s'applique aussi aux installations nucléaires pouvant être mobiles, comme les navires à propulsion nucléaire.

Si le gouverneur en conseil est d'avis que les réclamations faites à la suite d'un accident nucléaire peuvent excéder 75 millions de dollars ou que, dans les circonstances, il est dans l'intérêt public de fournir des mesures spéciales d'indemnisation, celui-ci doit déclarer, par proclamation, que la Partie II de la Loi s'applique et établir une Commission des réparations des dommages nucléaires. La Loi confère à cette commission le pouvoir d'entendre toute réclamation d'indemnités qui lui est soumise à la suite d'un accident nucléaire et de fixer le montant de celle-ci.

La CCEA administre la Loi et désigne les installations nucléaires qui sont assujetties à celle-ci; elle établit qui est l'exploitant de l'installation en délivrant un «permis» en conformité avec la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique et détermine, avec l'approbation du Conseil du Trésor, le montant «d'assurance de base fixée».

Conformément à la définition du terme «installation nucléaire» dans la Loi, une installation est considérée comme une installation nucléaire si les substances nucléaires qui s'y trouvent peuvent permettre d'atteindre la criticité, c'est-à-dire si elles peuvent produire une réaction en chaîne nucléaire qui peut s'entretenir d'elle-même sans source additionnelle de neutrons. C'est précisément cette réaction qui fournit l'énergie des réacteurs nucléaires; par conséquent, tous les réacteurs nucléaires sont désignés sans exception comme des installations nucléaires. De plus, cette désignation s'applique aux usines de traitement de substances nucléaires qui contiennent des substances nucléaires pouvant permettre d'atteindre accidentellement la criticité. À ce jour, la CCEA n'a délivré à aucun site d'évacuation ou de gestion de déchets radioactifs un permis autorisant ce dernier à garder sur place assez de substances nucléaires pour qu'il soit nécessaire de le désigner installation nucléaire, en conformité avec la Loi. La Loi définit le terme «substance nucléaire» comme étant toute substance fissile et ses dérivés. Elle exclut précisément les radio-isotopes à des fins médicales et industrielles, l'uranium naturel non irradié et l'uranium appauvri.

L'article 15 de la Loi énonce les exigences relatives à l'«assurance de base» et à l'assurance supplémentaire (voir la figure 1). Le montant de l'assurance de base est calculé en fonction de l'ampleur des conséquences prévisibles d'un accident nucléaire qui se produirait à une installation nucléaire et causerait des dommages importants. Il est déterminé selon une formule qui tient compte des données suivantes : le type ou les types de substances susceptibles de se

trouver dans une installation nucléaire; la population sur les lieux; la population aux environs de l'installation nucléaire; le degré de rétention utilisé à l'installation; et dans le cas des réacteurs, la puissance nominale du réacteur. Ces formules figurent à l'annexe IV. Elles utilisent uniquement un certain nombre de données mesurables et donnent une approximation du montant qu'il pourrait être nécessaire de verser en indemnités par suite d'un accident nucléaire. Le montant de l'assurance supplémentaire est la différence, le cas échéant, entre le maximum de 75 millions de dollars prévu par la Loi et le montant de l'«assurance de base prescrite».

Dans l'Accord de réassurance et ses annexes, l'assurance requise par la Loi est divisée en deux parties : le «plan de protection A» et le «plan de protection B» qui concernent deux groupes de risques différents, mais qui, pris globalement, couvrent la gamme entière des risques indiqués dans la Loi. Le plan de protection A ne comprend que les risques spécifiquement acceptés par l'assureur privé, à savoir les blessures corporelles et les dommages aux biens causés par un accident nucléaire, à l'exclusion des dommages causés par des émissions normales. Le plan de protection B vise tous les risques prévus par la Loi, sauf ceux inclus dans le plan de protection A (y compris les préjudices qui sont personnels sans être corporels ainsi que les dommages attribuables à des émissions normales). Chaque partie peut comporter des éléments d'assurance de base et d'assurance supplémentaire. L'assurance de base prescrite est fournie par l'assureur du secteur privé. Le gouvernement se charge de la «réassurance» pour couvrir l'assurance supplémentaire que l'exploitant est tenu de souscrire jusqu'à concurrence du montant de 75 millions de dollars de responsabilité qu'impose la Loi. Le tableau 2 renferme un diagramme qui montre comment le gouvernement et l'assureur du secteur privé fournissent la totalité de l'assurance.

D. QUESTIONS EXAMINÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL

Durant son examen de la Loi, le GTI a étudié les questions qui sont posées ci-dessous. Il convient de noter que les commentaires reçus après la diffusion du Document de consultation n'ont pas soulevé de questions que le GTI n'avait pas posées. Les réponses ou les constatations du GTI par rapport à chaque question sont fournies ci-dessous et elles tiennent compte de ces commentaires.

1. Fonctionnement de la Loi

La Loi est-elle toujours nécessaire?

De l'avis du GTI, la Loi remplit encore un rôle nécessaire. Ce rôle concerne seulement un accident nucléaire tel qu'il est défini par la Loi et inclut : limiter la responsabilité de l'exploitant, rendre l'exploitant entièrement responsable de l'indemnisation des tiers; attribuer à l'exploitant la responsabilité absolue, qu'il y ait négligence ou non, des dommages et blessures attribuables à son installation nucléaire; empêcher l'exploitant responsable de poursuivre les tiers, y compris les fournisseurs du matériel utilisé à l'installation nucléaire; mettre en place la réciprocité avec les États-Unis; créer une structure d'assurance pour garantir que l'exploitant

réserve un certain montant pour les indemnités; prévoir la création d'une Commission des réparations.

La Loi protège aussi bien le public que l'industrie parce qu'elle permet aux parties lésées de présenter plus facilement des réclamations, garantit que des crédits sont disponibles jusqu'à concurrence des montants maximaux prévus par la Loi pour l'indemnisation des parties lésées et fournit une certaine mesure de stabilité et de sécurité à l'industrie de l'énergie nucléaire et à ses fournisseurs.

Lorsque la Loi a été adoptée, il n'avait pas été prévu que le gouvernement devrait assumer le rôle d'assureur (p. ex. le plan de protection B). Toutefois, la Loi a bien rempli son objet, bien que différemment de ce qui avait été prévu à l'origine.

Le GTI croit que la Loi est encore nécessaire.

2. Domaine d'application de la Loi

Le domaine d'application de la Loi est-il approprié?

Le GTI estime que le domaine d'application actuel de la Loi est valable et encore approprié.

Le GTI recommande que les concepts fondamentaux de la Loi soient retenus. Ces derniers incluent la responsabilité absolue mais limitée de l'exploitant, ainsi que les définitions d'installation nucléaire, de substance nucléaire, d'accident nucléaire, d'assurance de base et d'assurance supplémentaire, d'assureur agréé et de Commission des réparations des dommages nucléaires.

Le GTI recommande aussi que l'objet de la Loi soit défini dans un préambule qui inclurait la garantie d'une protection financière pour les tiers à la suite de blessures et de dommages attribuables à un accident nucléaire et une définition de la responsabilité des exploitants d'installation nucléaire au cas où se produirait un accident nucléaire.

3. Calcul des risques

La Loi oblige les exploitants à s'assurer contre un risque. Ce risque a-t-il été quantifié?

Vu l'absence de données statistiques valables, il est seulement possible de faire une estimation très imprécise du risque. Contrairement à l'assurance-habitation et l'assurance-automobile, aucune expérience ne permet de déterminer quelle est la fréquence et l'importance des réclamations susceptibles d'être produites en conformité avec la Loi. Certaines études ont été menées au sujet de la probabilité projetée de divers accidents nucléaires et de leurs conséquences prévues. Elles révèlent que les risques d'accidents de réacteur sont très minimes. Il n'est survenu que deux accidents graves de réacteur, à savoir Three Mile Island et Tchernobyl. D'après le dossier de sûreté de l'industrie nucléaire, il est peu probable dans un avenir prévisible que suffisamment

de données empiriques sur les accidents nucléaires seront accumulées pour établir le bien-fondé des conclusions des études d'accidents théoriques.Durant les délibérations du GTI, il a été demandé à cinq experts canadiens de la sûreté nucléaire si, à leur avis, les risques d'un accident nucléaire étaient plus grands en 1987 qu'en 1976, année où la loi a été promulguée. En général, ils ont estimé que les risques d'un accident étaient égaux ou moindres en 1987. Toutefois, ils n'ont pas quantifié ces risques.

Bien qu'un certain progrès ait été fait récemment pour ce qui est de quantifier les risques d'accidents nucléaires, le GTI estime que les connaissances n'ont pas avancé au point où les estimations des risques peuvent être utilisées comme un facteur fiable pour déterminer les primes ou les montants d'assurance.

4. Concurrence parmi les assureurs

Devrait-il y avoir plus d'un «assureur agréé» en conformité avec la Loi, de façon à susciter une certaine concurrence par rapport aux recettes en primes?

L'assureur actuel, la NIAC, est un consortium composé de plus de soixante compagnies d'assurance et de trois pools d'assurance étrangers qui font appel à la méthode des pools tant pour partager le montant d'assurance du risque que les recettes tirées des primes. La plupart des compagnies d'assurance désireuses de prendre en charge des risques en matière nucléaire font déjà partie de l'un de ces pools.

Comme il a été impossible, jusqu'à maintenant, d'obtenir d'un seul consortium d'assurance la protection totale prévue par la Loi, et comme le marché de l'assurance nucléaire est très limité, il y a peu à gagner à encourager la concurrence entre des assureurs agréés, à supposer que la Loi demeure sous sa forme actuelle. En contrepartie de l'exclusivité dont il jouit, l'assureur agréé est tenu d'assurer tous les exploitants; il ne peut non plus refuser d'assurer une installation nucléaire en particulier (sauf les installations nucléaires mobiles) qui d'après la Loi doit être assurée comme le prévoit le sous-alinéa 1(2)a) de l'Accord de réassurance.

Le GTI estime qu'il y aurait des avantages à recourir à d'autres assureurs en conformité avec la Loi. Il recommande qu'une étude plus approfondie soit menée sur la possibilité de créer un milieu plus concurrentiel entre les assureurs. (voir 6. ci-dessous)

5. Auto-assurance

Les exploitants devraient-ils être autorisés à s'auto-assurer à l'égard de la responsabilité que leur attribue la Loi?

L'auto-assurance ne serait possible que pour des organismes très importants. À l'heure actuelle, l'exploitant souscrivant la plus grande assurance (Ontario Hydro) occupe 65 % du marché (montant assuré : 300 000 000 $, sur un total de 460 500 000 $ de protection selon les portions d'assurance de base du plan de protection A de l'ensemble des

polices) et serait le meilleur candidat à l'auto-assurance. En supposant que la Loi demeure sous sa forme actuelle, il pourrait arriver, si les sociétés de services publics décidaient de s'auto-assurer, que l'assureur actuel cesse d'émettre des polices en conformité avec la Loi, car le reste du marché, devenu trop petit, aurait perdu tout intérêt. Les petits exploitants se retrouveraient alors sans assurance. Ils pourraient donc être incapables de garantir la disponibilité de fonds suffisants pour indemniser les tiers en raison de dommages causés par un accident nucléaire dont l'exploitant est responsable.

Bien qu'il y ait certains désavantages, le GTI recommande qu'une étude plus approfondie soit menée sur l'auto-assurance des exploitants. (voir 6. ci-dessous)

6. Degré de participation du gouvernement à l'assurance prévue par la Loi

La participation du gouvernement à l'assurance prévue par la Loi devrait-elle demeurer aussi importante qu'elle l'est à l'heure actuelle?

L'indemnité à verser dans le cas d'un accident nucléaire peut être divisée en trois parties importantes : l'assurance du plan de protection A et du plan de protection B (qui forme un total de 75 000 000 $); et l'indemnité dépassant le montant de 75 000 000 $, qui peut être autorisée par le Parlement.

Selon l'objet de la Loi, toute l'assurance de base jusqu'à concurrence de 75 000 000 $ devait être fournie par l'assureur du secteur privé, et le gouvernement devait fournir l'assurance supplémentaire. On n'avait pas prévu la nécessité de créer le plan de protection B, ni la nécessité pour le gouvernement de fournir cette protection. En résumé, l'assurance prise en charge par le gouvernement en conformité avec la Loi est plus importante qu'il n'a été prévu à l'origine.

Le GTI estime que la situation actuelle est insatisfaisante et recommande que soit menée une étude pour déterminer s'il est possible de réduire la participation du gouvernement et de faire payer des primes appropriées pour la protection de réassurance qu'offre le gouvernement fédéral.

Nota : Les recommandations sur les études faites aux point 4, 5 et 6 ont traitées dans un mémoire reçu d'Ontario Hydro, après que les principaux travaux du GTI ont été terminés. Le contenu de ce mémoire pourrait constituer un point de départ valable pour ces études.

Il convient aussi de noter que ces trois études renvoient aux conventions d'assurance et de réassurance, et non à la Loi. Ces études ne devraient pas retarder les modifications à la Loi.

7. Émissions normales

Les émissions normales (conformes aux lignes directrices de la CCEA) d'un réacteur nucléaire devraient-elles constituer un accident nucléaire au sens de la Loi?

S'il était possible d'établir que de telles émissions normales ont causé des dommages aux biens ou des blessures corporelles, et que l'exploitant n'a pas respecté conformément à l'article 3 son obligation de prévenir de tels dommages ou blessures, il y aurait alors un accident nucléaire au sens de la Loi. À l'heure actuelle, ce risque est précisément exclu de la protection fournie par l'assureur du secteur privé et est donc réassuré par le gouvernement.

Le GTI recommande de ne pas modifier les dispositions de la Loi applicables aux émissions normales mais de mener une étude plus approfondie (en 6. ci-dessus) des primes que perçoit le gouvernement.

8. Fusion

La loi devrait-elle s'appliquer à la fusion nucléaire et aux autres systèmes avancés de production d'énergie nucléaire?

Il est improbable que des systèmes de production d'énergie nucléaire autres que ceux par fission entrent en service au Canada dans un avenir rapproché. De l'avis du GTI, le domaine d'application actuel de la Loi à cet égard ne devrait pas être modifié. Le GTI recommande toutefois une nouvelle étude de la question lorsque l'utilisation de ces technologies sera imminente et lorsque leurs risques inhérents seront mieux compris.

9. Limite de la responsabilité

Faudrait-il modifier la limite d'assurance de 75 000 000 $?

Depuis la proclamation de la Loi, il ne s'est produit aucun accident nucléaire. Initialement, le montant de 75 000 000 $ représentait la meilleure estimation possible des indemnités à verser à la suite d'un accident de référence. En outre, le Parlement peut autoriser le versement de montants additionnels pour régler des réclamations si ces dernières devaient dépasser 75 000 000 $. Ce dernier montant ne représente donc pas un maximum d'indemnités, mais bien la ligne de démarcation entre les montants que les assureurs privés doivent verser et ceux que peut verser le gouvernement. C'est le Parlement qui fixera le montant total des indemnités.

Au sujet du montant fixé comme point de démarcation, il faut noter que l'inflation a érodé la valeur du dollar depuis 1970, année où la Loi a été adoptée; l'indice des prix à la consommation (qui constitue un instrument de mesure de l'inflation) a presque quadruplé depuis ce temps-là. Citons l'exemple des États-Unis, où l'exploitant de chaque réacteur commercial est tenu d'être assuré pour un montant de 160 000 000 $ US. De plus, l'exploitant du réacteur a été rendu responsable de primes rétroactives de l'ordre de 63 000 000 $ par réacteur par accident, payables en versements annuels d'un maximum de 10 millions $ par réacteur. Le 20 août 1988, il y avait 110 réacteurs autorisés aux États-Unis; le montant maximal disponible pour les indemnités d'un seul accident de réacteur nucléaire était donc de 7,09 milliards $.

D'autres pays ont aussi augmenté récemment le montant de leur protection, mais pas autant que les États-Unis. Par exemple, la Suède a fait passer la responsabilité de ses exploitants de réacteur nucléaire de 81 millions US $ à 130 millions US $, et le Japon a légiféré une augmentation qui l'a fait passer de 80 millions US $ à 240 millions US $.

La tendance de nombreux pays à utiliser des chiffres beaucoup plus élevés que la somme de 75 000 000 $ prévue par la Loi canadienne, d'une part, et les effets de l'inflation sur la valeur du dollar au cours de la période visée, d'autre part, militent en faveur de la hausse de la limite actuelle et de la hausse de l'assurance de base prescrite pour les installations nucléaires. Toutefois, d'autres arguments valables peuvent être invoqués contre une telle hausse, notamment l'expérience favorable de l'exploitation des installations nucléaires au Canada et dans le monde, et la possibilité pour le Parlement d'autoriser une indemnisation supérieure à 75 000 000 $. Par ailleurs, le Royaume-Uni, signataire des Conventions de Paris et de Vienne, oblige les exploitants à avoir une assurance d'environ seulement 38 400 000 CAN $, et le Parlement doit verser des indemnités supplémentaires jusqu'à concurrence de la limite de la Convention de Paris (actuellement 300 millions SDR). Cela ressemble à la situation qui existe au Canada, où l'exploitant est tenu de souscrire une assurance de 75 000 000 $, le Parlement pouvant autoriser le versement de sommes supplémentaires en indemnités.

Le GTI a tenu compte des arguments présentés contre une augmentation de la limite actuelle de protection fixée à 75 000 000 $. Il estime que le Canada devrait suivre l'exemple de la plupart des autres pays et augmenter la limite actuelle.

Le GTI recommande que la limite de la responsabilité des exploitants prévue par la Loi passe de 75 millions $ pour chaque installation nucléaire à un montant qui tient compte de l'inflation depuis 1970 (environ 279 millions $ en 1989), que cette nouvelle limite soit indexée et qu'une étude plus approfondie soit menée sur la limite appropriée de la responsabilité de l'exploitant prévue par la Loi.

10. Incompatibilité des versions française et anglaise

Les termes «personal injury» et «blessure corporelle» ne sont pas vraiment synonymes. Le terme «personal injury» a un sens plus large que le terme «blessure corporelle». Ne faudrait-il pas apporter des modifications à cet égard?

Bien que d'autres autorités compétentes aient retenu le terme plus restrictif dans leurs textes de loi, le GTI est d'avis que la version française devrait être modifiée de façon à être conforme au texte anglais.

11. Substances nucléaires

Le terme «substance nucléaire» devrait-il être défini de façon plus large et viser des substances liées à d'autres activités nucléaires?

La Loi vise principalement à limiter la responsabilité des exploitants et des fournisseurs et à garantir l'indemnisation en cas d'accident nucléaire. Selon la définition donnée dans la Loi, l'accident nucléaire suppose des conditions de criticité à un moment donné. Les usines d'eau lourde, les accélérateurs de particules et certaines autres installations nucléaires ne peuvent atteindre la criticité. Pour assurer les risques posés par ces types d'installations, l'assurance traditionnelle convient mieux suivant le cas. Le GTI recommande de ne pas élargir la définition du terme «substance nucléaire» afin d'assujettir d'autres types d'installations nucléaires à l'application de la Loi.

12. Exploitants mandataires de la Couronne

Pourquoi certains sites de L'Énergie atomique du Canada limitée (EACL) échappent-ils à l'assurance prévue par la Loi, tandis que d'autres propriétés de l'EACL (par exemple, les centrales NPD et Douglas Point) sont assurées?

L'EACL est un mandataire de la Couronne. D'après l'article 33 de la Loi, lorsque la Couronne du chef du Canada ou l'un de ses mandataires est l'exploitant d'une installation nucléaire, cette dernière échappe à l'article 15 de la Loi, selon lequel un exploitant est tenu de souscrire une assurance contre la responsabilité attribuée à l'exploitant par la Loi. L'EACL est propriétaire des réacteurs NPD et Douglas Point, mais elle ne les exploite pas (le déclassement de ces deux réacteurs est en cours). C'est la société Ontario Hydro qui exploite ces réacteurs et qui est donc tenue de souscrire une assurance de responsabilité à titre d'exploitant au sens de la Loi. L'EACL est propriétaire des installations nucléaires de Pinawa, au Manitoba, ainsi que de celles de Chalk River et d'Ottawa, en Ontario, et les exploite sans être tenue de souscrire une assurance à leur égard. Toutefois, les autres dispositions de la Loi s'appliquent toutes à ces installations, sauf les article 15 et 20.

Pourquoi la société d'État Les Ressources Eldorado Limitée a-t-elle souscrit une assurance en conformité avec la Loi pour sa raffinerie située à Port Hope (Ontario)?

La Loi n'oblige pas Les Ressources Eldorado Limitée à souscrire une assurance. Mais rien ne l'empêche de le faire. Bien que la société Les Ressources Eldorado Limitée reconnaisse l'immunité offerte par la Loi aux sociétés de la Couronne fédérale quant à l'assurance, elle a souscrit une assurance en raison des politiques de la société. Maintenant que la société Eldorado a fusionné avec SMDC pour former Cameco, la souscription d'une assurance n'est plus facultative pour cette société.

Le GTI recommande que les agences de la Couronne fédérale devraient continuer d'être exemptées de la souscription d'une assurance contre la responsabilité que leur attribue la Loi.

13. Réclamations présentées en conformité avec la Loi

Qui peut demander des indemnités en conformité avec la Loi?

Toute personne qui a subi des blessures corporelles ou dont les biens ont subi des dommages au Canada par suite d'un accident nucléaire survenu au Canada peut demander des indemnités conformément à la Loi. De plus, le Canada a déclaré que les États-Unis bénéficient de la réciprocité aux fins de la Loi. Par conséquent, toute personne qui a subi des blessures ou des dommages aux États-Unis par suite d'un accident survenu au Canada peut aussi demander des indemnités conformément à la Loi. Les Canadiens peuvent également demander des indemnités en conformité avec la _Price-Anderson Act_ pour des blessures ou dommages causés par un «incident nucléaire extraordinaire» ("extraordinary nuclear occurrence") survenu aux États-Unis.

13.A Délai pour présenter une réclamation

De quel délai disposent les parties lésées ou leurs héritiers pour présenter une réclamation conforme à la Loi?

La Loi prévoit plusieurs délais pour intenter une action. Personne ne peut intenter une action pour des blessures ou des dommages aux biens après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date à laquelle il a pris connaissance ou aurait normalement dû prendre connaissance des blessures ou des dommages. Dans le cas d'une réclamation pour cause de décès, l'action ne peut être intentée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter du décès de la personne. Lorsque des preuves concluantes du décès de cette personne ne peuvent être fournies, l'action ne peut être intentée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date où est rendue une ordonnance du tribunal, présumant que la personne est décédée. Toutefois, aucune action ne peut être intentée après l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de la date où la «cause d'action» a pris naissance.

La date à laquelle commence à courir le délai de prescription absolu de 10 ans dépend de la signification du terme «cause d'action». Selon la distinction qui semble être faite à l'article 13 de la Loi entre le moment où prend naissance une cause d'action et le moment où une personne a pris connaissance ou aurait dû prendre connaissance des blessures ou des dommages, et aussi à la lumière de la jurisprudence sur la signification du terme «cause d'action» dans le contexte des lois sur la prescription des actions, il semblerait que dans le cas des préjudices personnels subis par suite d'un accident nucléaire, la cause d'action prend naissance au moment où survient le dommage, peu importe qu'on en ait pris ou qu'aurait dû en prendre connaissance. À l'égard des dommages aux biens, on pourrait interpréter de la même manière la distinction faite à l'article 13, à savoir que la cause d'action prend naissance lorsque tout dommage survient. Cette interprétation du moment où prend naissance conformément à la Loi une cause d'action pour des dommages aux biens ne suit pas la jurisprudence au sujet des autres lois sur la prescription des actions, selon laquelle dans le cas de dommages aux biens, la cause d'action ne prend naissance que lorsqu'on a pris, ou aurait dû prendre connaissance des dommages.

Selon l'interprétation du GTI, en ce qui concerne les réclamations présentées conformément à la Loi, il y a prescription absolue de dix ans

à compter du moment où les dommages ou les blessures sont occasionnés et prescription de trois ans à compter du moment où une personne a pris ou aurait dû prendre connaissance des dommages ou des blessures. Le GTI ne voit pas la nécessité d'apporter des changements à cet égard.

13.B Délai pour les réclamations pour préjudice personnel

Étant donné que le cancer peut ne se manifester que plus de dix ans après l'exposition à une substance radioactive, le délai prévu par la Loi pour présenter une réclamation ne devrait-il pas être plus long?

Selon le GTI, les dommages ou les blessures causés à long terme par l'emploi de substances nucléaires devraient être traités de la même façon que ceux causés à court terme. La preuve médicale a été faite que des cancers dus aux rayonnements peuvent prendre jusqu'à trente ans avant d'apparaître. Le GTI recommande que la limite absolue pour entamer des poursuites en conformité avec la Loi passe à trente ans au lieu de 10 ans, comme c'est actuellement le cas, à compter de la date de l'accident donnant lieu à des poursuites.

Le GTI rejette l'argument voulant que la Loi ne devrait pas prévoir de délai limite. Suivant ce concept, un assureur ferait l'objet de réclamations pour des dommages en conformité avec la Loi durant une période indéterminée. Le GTI estime qu'un délai de trente ans est juste autant pour le réclamant que pour l'exploitant.

13.C Réclamations de l'employé

L'employé d'un exploitant peut-il présenter une réclamation pour des dommages aux biens ou des blessures personnelles subis par suite d'un accident nucléaire survenu à son lieu de travail?

De l'avis du GTI, l'employé est une autre personne envers qui l'exploitant a une obligation en application de l'article 3 de la Loi; il peut donc présenter une réclamation conforme à la Loi.

Rien n'empêcherait un employé de demander des indemnités en conformité avec la Loi pour des biens perdus ou endommagés, pourvu qu'il ne s'agisse pas de biens utilisés dans le contexte de l'installation nucléaire (voir le paragraphe 9(1). Par exemple, un employé pourrait réclamer des indemnités pour des dommages que sa voiture a subis dans un parc de stationnement de l'installation.

En ce qui concerne les blessures personnelles, un employé devrait-il pouvoir présenter une réclamation en conformité avec la législation sur les accidents de travail?

Cette question a été soulevée parce qu'il semble que rien dans la Loi ne peut être interprété comme limitant les droits que confèrent à une personne d'autres régimes d'assurance ou d'assurance-maladie. Par conséquent, l'employé peut non seulement présenter une réclamation conforme à la Loi mais aussi en conformité avec la législation sur les accidents de travail.

Le GTI recommande que la Loi soit modifiée de façon à énoncer clairement que les employés de l'exploitant d'une installation nucléaire ne peuvent présenter de réclamation conforme à la Loi s'ils ont le droit d'en présenter une en conformité avec la législation sur les accidents de travail.

13.D Réclamations des exploitants

Un exploitant peut-il présenter une réclamation pour des dommages causés à ses biens par suite d'un accident nucléaire survenu à son installation, s'il ne s'agit pas de biens se trouvant sur les lieux de l'installation?

L'article 3 de la Loi impose à l'exploitant une obligation envers toute autre personne, et l'article 4 attribue une responsabilité fondée sur un manquement à cette obligation. Ces deux articles créent un régime de responsabilité vis-à-vis des tiers. En outre, le plan de protection A vise seulement les montants que l'assuré est obligé de payer en conformité avec la Loi. Or, un exploitant n'est pas tenu légalement de verser des indemnités pour des dommages que ses propres biens ont subis. Toutefois, rien n'empêche un exploitant de faire une réclamation pour des dommages résultant d'un accident dont un autre exploitant est responsable.

14. Application de la Loi

Le libellé actuel de l'article 20 de la Loi n'oblige pas le gouvernement à exiger d'un exploitant le paiement des montants dus à la Couronne par suite de l'indemnisation des réclamants par la Commission des réparations. Est-ce acceptable?

Cette disposition n'est pas conforme aux politiques du gouvernement sur la responsabilité financière, sur la responsabilité administrative et sur le contrôle. De l'avis du GTI, la Loi devrait être modifiée pour permettre au gouvernement d'exiger que l'exploitant rembourse immédiatement, selon sa pleine responsabilité, tous les montants que la Couronne a versés.

La Loi ne prévoit rien au sujet de la perception d'intérêts sur les montants qu'un exploitant doit à la Couronne. Est-ce normal?

Le gouvernement a récemment adopté comme politique de payer des intérêts sur les montants dus à ses fournisseurs. Il semblerait donc raisonnable que la Loi renferme des dispositions sur le calcul et la perception d'intérêts sur les sommes que les exploitants doivent au gouvernement. Il conviendrait sans doute d'accorder un délai de grâce de 60 jours mais avec des intérêts au taux préférentiel des banques à charte sur les montants impayés à recouvrer après ce délai.

D'après le GTI, la Loi devrait être modifiée de façon à permettre à la Couronne de percevoir des intérêts sur les montants que lui doit l'exploitant.

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

1. Depuis sa proclamation en 1976, la Loi sur la responsabilité nucléaire a bien servi son objet, mais pas précisément comme il a été prévu à l'origine (notamment la protection B).

2. La Loi est valable comme concept; son esprit et son objet sont encore appropriés.

3. La Loi sur la responsabilité nucléaire devrait être modifiée comme il est précisé dans les «RECOMMANDATIONS» qui suivent.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Les concepts fondamentaux de la Loi doivent demeurer inchangés. Ceux-ci incluent la responsabilité absolue mais limitée de l'exploitant, ainsi que les définitions d'installation nucléaire, de substance nucléaire, d'accident nucléaire, d'assurance de base, d'assurance supplémentaire, d'assureur agréé et de Commission des réparations des dommages nucléaires.

2. L'objet de la Loi devrait être précisé dans le préambule comme étant : «...assurer une protection financière aux tiers pour les blessures et les dommages causés par un accident nucléaire et définir la responsabilité des exploitants d'installation nucléaire en cas d'accident nucléaire...»

3. Le champ d'application de la Loi devrait demeurer le même.

4. La limite de la responsabilité de l'exploitant fixée en conformité avec la Loi devrait passer de 75 millions $ pour chaque installation nucléaire à un montant qui tient compte de l'inflation depuis 1970 (279 millions $ en 1989) et ce dernier devrait être indexé.

5. La limite absolue à partir du début d'une poursuite intentée en conformité avec la Loi devrait passer, au lieu de la limite actuelle de 10 ans, à 30 ans de la date où survient l'accident donnant lieu à cette poursuite.

6. Les agences de la Couronne fédérale devraient continuer d'être exemptées de devoir souscrire l'assurance-responsabilité que la Loi prévoit pour elles.

7. La Loi doit être modifiée pour permettre au Ministre d'exiger des exploitants le paiement, dans un délai acceptable et pour sa pleine responsabilité, de tous les montants que la Couronne a versés.

8. La Loi devrait être modifiée pour permettre que des intérêts soient perçus sur les montants que les exploitants doivent à la Couronne.

9. La définition de «blessures corporelles» dans la version française de la Loi devrait être modifiée pour être conforme à celle de «personal injury» dans le texte anglais.

10. La Loi devrait être modifiée pour qu'il ressorte clairement que les employés d'un exploitant d'une installation nucléaire ne peuvent présenter de réclamation pour des blessures corporelles en conformité avec la Loi s'ils ont le droit de le faire en conformité avec la législation sur les indemnités d'accident de travail.

11. Des études devraient être menées afin d'examiner les aspects suivants de la responsabilité nucléaire, leur faisabilité et leurs mécanismes d'application, ainsi que leur interdépendance :

    a) un milieu plus concurrentiel pour fournir la protection d'assurance en conformité avec la Loi;

    b) assurance garantie par les exploitants eux-mêmes;

    c) une réduction de la participation gouvernementale, y compris faire payer des primes appropriées pour la protection de réassurance que fournit le gouvernement fédéral;

    d) une limite appropriée pour la responsabilité d'un exploitant en conformité avec la Loi.

Aucune des études proposées dans la recommandation 11 ne devrait retarder l'application des recommandations 1 à 10.

FIGURE I

Structure de l'assurance établie par la Loi sur la responsabilité nucléaire

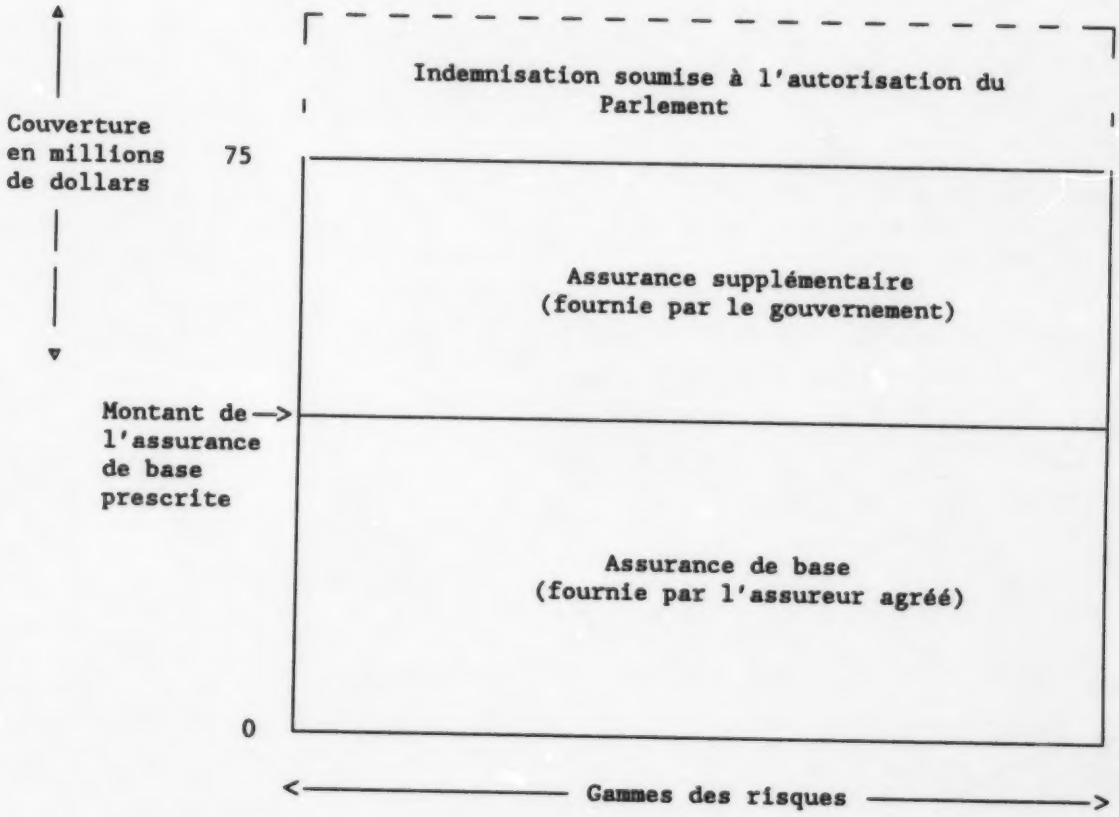
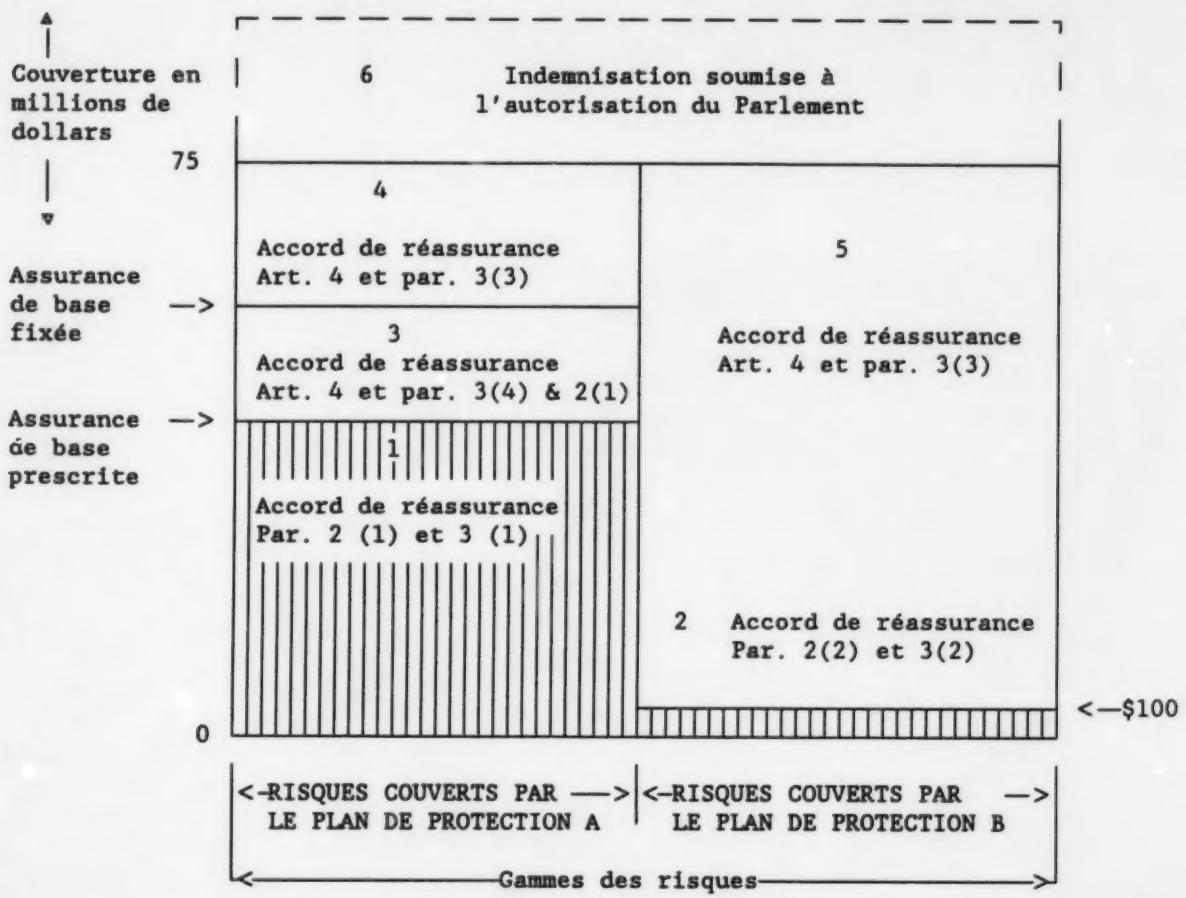

Indemnisation soumise à l'autorisation du Parlement
Couverture en millions de dollars
75
Assurance supplémentaire (fournie par le gouvernement)
Montant de l'assurance de base prescrite
Assurance de base (fournie par l'assureur agréé)
0
Gammes des risques

FIGURE 2
Structure de l'assurance établie par l'Accord de réassurance


Couverture en millions de dollars
75
Assurance de base fixée
Assurance de base prescrite
0
6
Indemnisation soumise à l'autorisation du Parlement
4
Accord de réassurance Art. 4 et par. 3(3)
3
Accord de réassurance Art. 4 et par. 3(4) & 2(1)
1
Accord de réassurance Par. 2 (1) et 3 (1)
5
Accord de réassurance Art. 4 et par. 3(3)
2
Accord de réassurance Par. 2(2) et 3(2)
$100
RISQUES COUVERTS PAR LE PLAN DE PROTECTION A
RISQUES COUVERTS PAR LE PLAN DE PROTECTION B
Gammes des risques

(1) Les risques couverts par le plan de protection A comprennent les blessures corporelles et les dommages aux biens mentionnés dans la police de l'assureur, d'après laquelle les dommages causés par les émissions normales sont exclus.

(2) Les risques couverts par le plan de protection B comprennent tous les risques prévus par la Loi, à l'exception des risques couverts par le plan de protection A.

(3) La couverture pour les risques représentés par les espaces ombragés est fournie par l'assureur du secteur privé. La réassurance pour les risques compris dans les autres cases (sauf la case 6) est fournie par le gouvernement.

(4) La case 3 a été éliminée en 1979, à partir du moment où l'assureur était en mesure de fournir la couverture de 75 000 000$.

Figure 2
Structure de l'assurance établie par l'Accord de réassurance
Notes sur la figure 2

La case 1 représente la partie de l'assurance de base du plan de protection A qui est fournie par l'assureur du secteur privé moyennant une prime déterminée par ce dernier. Le montant de l'«assurance de base prescrite» ne peut dépasser le moindre de la somme fixée par la CCEA sur approbation du Conseil du Trésor, et de la «limite de souscription» de l'assureur. (Voir les paragraphes 2(1) et 3(1) de l'Accord de réassurance.)

La case 2 représente l'assurance de base du plan de protection B, qui est fournie par l'assureur du secteur privé. Le montant de l'assurance de base du plan de protection B n'est qu'une somme nominale de 100 $, visant à satisfaire à l'exigence de l'article 15 de la Loi, relative à l'assurance de base. Aucune prime particulière n'est exigée à l'égard de cette assurance. (Voir les paragraphes 2(2) et 3(2) de l'Accord de réassurance.)

Tous les autres espaces de la figure 2 sont couverts par la réassurance fournie par le gouvernement fédéral, selon les modalités décrites ci-dessous.

La case 3 représente la partie du plan de protection A inférieure à l'«assurance de base fixée» mais supérieure à la «limite de souscription» de l'assureur du secteur privé. Cette couverture est réassurée par le gouvernement aux tarifs qui seraient exigés par l'assureur du secteur privé s'il avait une limite de souscription suffisante pour s'en charger. Depuis le 1er janvier 1979, le gouvernement n'est pas tenu de fournir cette couverture. (Voir l'article 4 de l'Accord de réassurance, de même que les paragraphes 3 (4) et 2(1).)

La case 4 représente l'assurance supplémentaire du plan de protection A, qui consiste dans la différence, le cas échéant, entre le montant de l'«assurance de base fixée» par la Commission de contrôle de l'énergie atomique, sur approbation du Conseil du Trésor, et le montant de 75 000 000$. (Voir l'article 4 et le paragraphe 3(3) de l'Accord de réassurance.)

La case 5 représente l'assurance supplémentaire du plan de protection B, d'un montant de 74 999 900 $, à savoir la différence entre la limite de 75 000 000 $ établie par la Loi (voir l'article 32) et le montant nominal de 100 $ au titre de l'«assureur de base prescrite» en vertu du plan de protection B.

Le gouvernement réassure les montants représentés par les cases 4 et 5 moyennant une prime nominale de 100 $ par installations nucléaire, par année. Depuis 1979, le total des revenus ainsi tirés par le gouvernement s'est chiffré en moyenne à moins de 1 500 $ par année.

La case 6 représente les dommages dépassant 75 000 000 $. Aucune assurance n'est requise, et aucune n'existe, pour l'indemnisation des dommages dépassant la limite établie par la Loi. Au delà de 75 000 000 $, il ne peut y avoir indemnisation que si le Parlement autorise le versement de sommes additionnelles.

Si un accident nucléaire survenait, il y aurait augmentation du risque financier pour le gouvernement dans le cas de tout accident nucléaire futur, car toute somme versée en vertu de l'assurance de base du plan de protection A (fournie par le secteur privé) réduit la couverture fournie par le secteur

privé et augmente la réassurance, par le gouvernement, du montant des indemnités déjà versées. Par exemple, si un accident nucléaire occasionnait le versement d'une indemnité de 25 000 000 $ en vertu du plan de protection A, la limite de souscription de l'assureur du secteur privé à l'égard de l'ensemble des installations nucléaires serait réduite du même montant. Le gouvernement serait alors tenu de fournir une réassurance de 25 000 000 $ pour ramener la couverture totale aux 75 000 000 $ requis par la Loi. Dans le cas où un accident nucléaire causerait l'épuisement de l'assurance de base du plan de protection A, le gouvernement serait tenu de fournir toute l'assurance et les indemnisations connexes à l'égard de tout accident nucléaire futur visé par la Loi. La structure des primes pour l'assurance de base du plan de protection A est déterminée par le NIAC.

Chaque année, toutes les primes sont perçues par la NIAC pour la couverture totale prévue par la Loi; elle remet au gouvernement la part qui lui revient à l'égard des risques du plan de protection B. La part du gouvernement est de moins de 1% de l'ensemble des primes perçues par la NIAC à l'égard des polices souscrites en vertu de la Loi.